

Análisis neoinstitucional del caso Agro Ingreso Seguro (AIS)¹

Neo-institutional analysis of the Agro-Ingreso Seguro case

ÁLVARO JOSÉ BENEDETTI A

Politólogo. Especialista en Desarrollo Local y Regional y magíster en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo.

Resumen

Este artículo de reflexión presenta algunas consideraciones sobre el caso Agro Ingreso Seguro (AIS) y toma como referencia los cambios políticos ocurridos en el marco de su implementación durante el periodo 2007-2009 y los impactos sobre determinadas características del desarrollo rural en Colombia. Utilizando las herramientas conceptuales y metodológicas del marco de análisis y desarrollo institucional (IAD, de *Institutional Analysis and Development Framework*), se pretende ubicar el conjunto de reglas formales e informales del AIS y develar algunas fallas institucionales del programa. Las reflexiones expuestas tratan de dar respuesta a la pregunta de por qué las principales fallas institucionales de AIS están dadas por su diseño, los acuerdos alcanzados y la participación de actores privados en el proceso de la política.

Palabras clave: Agro Ingreso Seguro, desarrollo rural, marco IAD, fallas institucionales.

Summary

This paper presents some considerations about the case Agro Ingreso Seguro (AIS), considering the political changes in the context of its

-
1. Este artículo ofrece algunos resultados de la investigación *Agro Ingreso Seguro: un estudio del programa mediante la aplicación del marco de análisis y desarrollo institucional (IAD)*, por medio de la cual el autor obtuvo el título de Magíster en Estudios sobre Desarrollo, de la Universidad de los Andes, en mayo de 2014.

implementation during the years 2007–2009, and impacts on some characteristics of rural development in Colombia. Using the conceptual and methodological tools from the Institutional Analysis and Development Framework (IAD), this article aims to locate the set of formal and informal rules of AIS and reveal institutional failures of the program. Reflections that are exposed question why major institutional failures of AIS are given by its design, the agreements reached and the involvement of private actors in the policy process.

Keywords: Agro Ingreso Seguro, rural development, IAD framework, institutional failures.

Fecha de postulación: Enero de 2013

Fecha de aceptación: Junio de 2013

Introducción

Muchas instituciones, normas y reglas, concebidas para el desarrollo de políticas públicas en Colombia, buscan reafirmar dos patrones recurrentes en la historia del país. Por un lado, la exclusión del proceso de toma de decisiones de sectores sociales y políticos y lugares periféricos de la geografía nacional; y por el otro, la mínima importancia que le significa al establecimiento gubernamental tomar algunos correctivos a fin de lograr una verdadera consolidación de la democracia y de un proyecto de desarrollo capaz de soportar los intereses económicos de los habitantes de la nación.

En el marco de tales instituciones, los últimos veinticinco años han supuesto para Colombia una serie de transformaciones importantes. Los procesos de ajuste estructural, la vertiginosa inserción a la economía de mercado global,² la descentralización político-administrativa y las reformas al sistema democrático de represen-

tación y participación ciudadana, entre otros aspectos, han promovido escenarios de cambio político en cuyas líneas se ha fortalecido el concurso de agentes privados como actores decisivos, concomitantes a la acción del Estado y con la capacidad de transformar los procesos de gestión pública nacional y territoriales.

El papel de los entes privados y la acción decidida del Estado de permitir su concurso en el diseño de reglas sociales, económicas y políticas, ha hecho que en los diferentes mercados para la producción de bienes y servicios y espacios de toma de decisiones, se fomenten instituciones extractivas que tienden a perpetuar la exclusión de aquellos a quienes no se les participa de su diseño y beneficios.³

Una muestra de tales instituciones es el programa Agro Ingreso Seguro (AIS), instalado bajo la Ley 1133 de 2007 y por cuyo fin el segundo gobierno de Uribe Vélez (2006–2010) intentó repeler las violentas contingencias que

2. Estos dos procesos, enmarcados en las reformas del llamado "Consenso de Washington", en cuyo orden se listaron políticas económicas por parte de organismos financieros internacionales sirvieron de estrategia para lograr impulsar el crecimiento en países en desarrollo, especialmente latinoamericanos.
3. El concepto de "instituciones extractivas" se puso en consideración hace poco por Acemoglu y Robinson (2012) y en esencia busca explicar por qué ciertos países, debido a razones histórico-políticas, poseen "instituciones débiles", diseñadas por élites dominantes para extraerle rentas y recursos al resto de la sociedad, fijando pocos límites al poder y concentrándolo en pocas manos. En contraste con aquellos países cuyas "instituciones inclusivas", permiten a sus ciudadanos tener igualdad de oportunidades y acceso a los recursos e instancias de toma de decisión.

sufrirían los productores del campo tras la entrada en marcha del TLC con Estados Unidos, ofreciendo dos componentes para su implementación: los apoyos económicos directos y los apoyos a la competitividad.³

Más allá del contenido técnico de la Ley, el Gobierno justificó públicamente que la formulación del programa AIS era una política pública de respaldo al sector agrícola, frente al reto de la puesta en marcha del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y también ante la decisión gubernamental –hoy vigente– de continuar promoviendo la firma de nuevos tratados comerciales con otros países e integraciones económicas multilaterales.

Aunque pareciera que políticas como AIS no son nuevas en el contexto colombiano, su formulación sí sugiere una conexión con los escenarios globales actuales, en especial por dos razones: la primera, apunta a que las últimas dos décadas han traído consigo grandes cambios en el contexto agropecuario mundial, entre ellos el acelerado cambio tecnológico, las cada vez más evidentes consecuencias del cambio climático, la ampliación del comercio agroexportador –sobre todo para países en vías de desarrollo– vía la creciente relación entre los mercados agrícolas y los mercados energéticos, el incremento de la demanda de alimentos resultado del aumento demográfico mundial y el auge económico de países como China, India y Brasil –los cuales, al aumentar sus ingresos medios, no solo han empezado a alimentarse más, sino también mejor– y el

surgimiento y consolidación de los mercados verdes (Banco Mundial, 2008), entre otros aspectos de relevancia actual.

Interesados en esta discusión, se llevó a cabo la investigación que antecede a este artículo, en la cual se intentó dar forma a un estudio corto de política pública del programa AIS utilizando el marco de análisis y desarrollo institucional (IAD) (Ostrom, 2007, 2005a, 2005b, 1999), esta última, a nuestro juicio, la herramienta teórica y metodológica más útil para comprender fenómenos de naturaleza política desde la perspectiva neoinstitucional. Sobre el caso AIS, se observó cómo las reglas, las condiciones materiales y físicas y algunos aspectos relevantes de las trayectorias del desarrollo rural en Colombia, afectaron las acciones y los incentivos que enfrentaron los diferentes actores involucrados en la política, las reglas de "juego" formales e informales expuestas y los impactos resultantes tras la concepción del programa en el desarrollo rural.

Con los elementos conceptuales descritos arriba, más el análisis empírico efectuado, este artículo ofrece una perspectiva de reflexión sobre dos grandes problemáticas institucionales del caso AIS. Por un lado, el hecho de que, muy a propósito de los escándalos y querellas alrededor del AIS, las políticas agrícolas y el desarrollo rural son dimensiones de política pública focalizadas de manera intencional hacia la profundización de un modelo agrario excluyente socialmente, pero eficiente desde el punto de vista económico. Por otro lado, que

3. Con los apoyos económicos directos, el AIS buscaba proteger a los productores durante el proceso de entrada del tratado de libre comercio con Estados Unidos, por un periodo de transición de máximo seis años, en el cual la meta de la administración Uribe Vélez consistía en elevar la competitividad del sector y adelantar procesos de reconversión. Como fue de público conocimiento, estos apoyos o incentivos se ofrecieron sin contraprestación económica alguna por parte de los beneficiarios y se entregaron de forma selectiva y temporal. Como complemento de lo anterior, los apoyos a la competitividad buscaban preparar al sector agropecuario frente a la internacionalización de la economía, mejorar la productividad y apostarles a estrategias de reconversión de los procesos productivos en el campo. Todo lo anterior, a partir de otorgar incentivos a la productividad mediante los cuales se destinarían recursos para fortalecer la asistencia técnica, el desarrollo y la transferencia de tecnologías, además de cofinanciar la adecuación de tierras e infraestructuras de riego y drenajes. En la misma línea, los apoyos a la competitividad buscaron ofrecer créditos en condiciones favorables mediante el incentivo a la capitalización rural (ICR) y apoyos técnicos en la cadena de comercialización de productos.

el fracaso que algunos le atribuyen al caso AIS por cuenta de los escándalos de corrupción y querellas por desfalcos al erario, obedece no solo a problemas de discreción política, sino también a problemas particulares de diseño institucional de Estados débiles e inexpertos como el nuestro.

Marco conceptual

Elinor Ostrom y el marco IAD

El marco IAD propuesto a principios de los setenta por Leonard Kiser y Elinor Ostrom, pero solo puesto en marcha con la obra *Tres mundos de acción: una síntesis metateórica del análisis institucional* (1982), pretendió ser un sólido marco de análisis para estudiar el uso de recursos comunes, en contextos donde las instituciones afectan el comportamiento de individuos mediante incentivos (Ostrom, 1990). Aunque en principio sus deducciones se dieron con el estudio de los bienes de uso común ambientales, actualmente los desarrollos del modelo ofrecen una forma de entender el proceso de la política con la descripción de un método sistemático para analizar las instituciones que gobiernan la acción y los resultados dentro de los arreglos de acción colectiva (Ostrom, 2007).

Es importante acotar que en el marco IAD las instituciones se definen como un conjunto de prescripciones y limitaciones que los seres humanos usan para organizar todo tipo de interacciones repetitivas y estructuradas (Ostrom, 2005, p.3), que pueden incluir reglas, normas y estrategias compartidas (Ostrom, 1997). Así, las instituciones son normas formales e informales: las formales, caracterizadas por las

leyes o normas de carácter coercitivo-coactivo, y las informales, como reglas en uso basadas en la costumbre y los modos de proceder.

En la misma línea, la investigación utilizó el concepto de reglas propuesto por North (1990), para muchos el referente más importante del enfoque neoinstitucional en el que conceptualmente se ubica Ostrom (Martínez, 2012). North afirma que el neoinstitucionalismo es una perspectiva interdisciplinaria que pretende comprender las relaciones entre las instituciones, los cambios que allí se provocan y el desempeño económico.⁵

Este modelo resultó clave para demostrar cómo algún tipo de relaciones informales se convierten en arreglos formales y, a la inversa: cómo ocurren en la formalidad institucional, –materializada en la política pública– situaciones en que se imponen prácticas informales que, como el clientelismo, toman fuerza y legitiman decisiones públicas. A continuación y para efectos de explicar el marco IAD propuesto por Ostrom (2005a) en toda su dimensión, se expondrá el conjunto de conceptos y prescripciones que él utiliza y sirvieron de base para adelantar esta investigación.

Explicación del marco IAD

Como se mencionó, la utilización de este marco de análisis permitirá entender el comportamiento y las acciones de algunos actores participantes en el programa AIS, previamente definidos. Esto se logró a partir del estudio de las estructuras que conforman el escenario de acción escogido, junto con las variables que afectaron el comportamiento de los actores y su balance entre preferencias y resultados. De ahí la utilidad del IAD como mecanismo que

5. Así, al igual que con Ostrom, esta noción induce una presuposición implícita, según la cual en todas las sociedades existen instituciones, normas o reglas que condicionan el desarrollo social, económico, político y cultural de los individuos, en particular de las diversas organizaciones asentadas en ellas. Y es que, según North, en un contexto de intercambio, las instituciones reducen la incertidumbre, facilitan el cumplimiento de acuerdos y ordenan y estructuran elementos de la vida común, como son los costos de transacción, el cambio institucional o los derechos de propiedad (North, 1990).

procura develar aquellas reglas que podrían explicar interacciones en el tiempo y dar luces sobre la construcción de arreglos institucionales para el desarrollo en situaciones futuras.

A continuación, se presentarán tres principales elementos del IAD, útiles para entender su aplicación. El primero es el escenario de acción,⁶ lugar donde suceden las interacciones entre los actores de la política. En segundo lugar, se explicará la situación de acción,⁷ aquellas circunstancias en las cuales los actores toman decisiones e interactúan entre sí. Finalmente, se presentará el conjunto de reglas que surgen como variables exógenas e influyen sobre la manera como los actores se comportan y toman decisiones en el ámbito de la política pública.

El escenario de acción

El marco IAD supone que toda interacción entre individuos u organizaciones sucede en una unidad que se denomina lugar, arena o espacio de acción, que hace referencia a un sistema donde "[...] dos unidades –los participantes y una situación de acción– interactúan, mientras se ven afectadas por variables exógenas y producen resultados que afectan

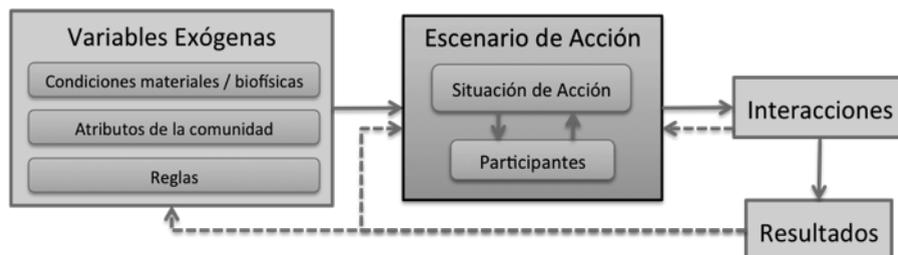
a los participantes y las situaciones de acción" (Ostrom, 2005a., p. 13) (Figura 1).

La Figura 1 muestra los principales elementos de un escenario de acción. Sobre la izquierda se observan las variables exógenas que influyen sobre el escenario de acción: las condiciones materiales y biofísicas, los atributos de la comunidad y las reglas existentes. Dentro del escenario de acción, se encuentran la situación de acción y los participantes de dicha situación. La figura enfatiza el escenario de acción, puesto que es allí donde se focaliza el análisis. A la derecha, se encuentran las interacciones y los resultados, productos del escenario de acción y que repercuten sobre el escenario de acción mismo. Estas interacciones generan resultados que pueden producir cambios en las variables exógenas y en el escenario de acción.

La situación de acción

Decíamos, entonces, que el escenario de acción está compuesto por dos unidades: la situación de acción y los participantes en la situación. La situación de acción se relaciona con el proceso mediante el cual los participantes del proceso toman decisiones y "[...] con preferencias diversas interactúan, intercambian bienes y servicios, solucionan los problemas, se dominan

Figura 1
Marco IAD



Fuente: adaptado de Ostrom (2005^a, p. 13). Traducción propia.

6. Traducción del autor. En inglés, Ostrom lo denomina *Action arena*.

7. Traducción del autor. En inglés, Ostrom lo denomina *Action situation*.

entre sí o pelean, entre otros [comportamientos]" (p. 14). Estas situaciones se dan cuando "dos o más individuos se ven enfrentados a un conjunto de posibles acciones que producen resultados colectivamente" (, p. 32).

A través del marco IAD, toda situación de acción debe analizarse mediante los siguientes componentes: a. el universo de participantes; b. las posiciones ocupadas por los participantes; c. el conjunto de posibles acciones y la manera como estas pueden producir resultados; d. el control que un participante tiene con respecto a la consecución de un resultado; e. la información disponible para los participantes sobre las acciones y resultados y sus vínculos; f. los potenciales resultados y g. los costos y beneficios (que sirven de incentivos o disuasivos) asignados a las acciones y resultados.

Resulta interesante contrastar el presente atributo del IAD con la teoría de juegos, en cuanto algunos de los elementos de esta fueron claves para entender la dinámica de los actores del caso AIS.⁸ La teoría de juegos⁹ se ocupa de explicar situaciones estratégicas, en las que uno o más individuos se ven abocados a tomar decisiones en una multiplicidad de ámbitos. En las situaciones estratégicas, los resultados de la acción o la elección de los actores (agentes) no dependen solo de parámetros, sino también

de que otras personas actúen y de las expectativas que cada uno tenga sobre lo que van a hacer los demás (Sánchez-Cuenca, 2004).

Los participantes [actores] son "[...] entidades tomadoras de decisiones asignadas a una posición y capaces de seleccionar unas acciones de un conjunto de alternativas disponibles en los nodos de los procesos de decisión" (Ostrom, 2005a, p. 38). De acuerdo con este autor, los participantes pueden influir sobre la situación de acción según sus atributos, el interés que persiguen en cuanto actores del proceso y el número de participantes que se encuentran en la misma situación.

Cabe hacer una anotación metodológica y de comprensión de lo que viene aquí: tras la definición de los participantes, se recopiló la información primaria mediante seis entrevistas semiestructuradas con representantes de los gremios agropecuarios y las dos entidades públicas.¹⁰ Entre tanto, la información secundaria –los documentos que las partes entregaron a la investigación y la documentación hallada en el estado del arte de la investigación– sirvió para alimentar el análisis de las variables exógenas y el escenario de acción.¹¹

Las posiciones hacen referencia a aquellos cupos o curules que los participantes pue-

-
8. Debe aclararse que en esta investigación no utilizó elemento metodológico o empírico alguno que implicase la utilización de un modelo proveniente de esta teoría.
 9. Quizás con más trayectoria que la literatura relacionada sobre Ostrom y el marco IAD, los aportes principales sobre teoría de juegos se producen con Nash (1996) en la década de 1950, bajo una noción general y simple de equilibrio denominada *Equilibrio de Nash*, dentro de la cual se entiende por equilibrio una situación en la que ninguno de los jugadores ("participantes", en el lenguaje del marco IAD) tiene incentivos para cambiar su elección. En un equilibrio de Nash, los jugadores actúan racionalmente (buscando maximizar su utilidad) y no pueden llegar a acuerdos entre sí, sin que estos no se sostengan sobre los intereses originales de los jugadores (Sánchez-Cuenca, 2004).
 10. Los participantes que se consideraron para aplicar el modelo fueron aquellos que figuraron como representantes de las organizaciones escogidas, además de la información que suministraron. Son ellos, funcionarios de las siguientes organizaciones: Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia (Asocaña), Federación Nacional de Cultivadores de Aceite de Palma (Fedepalma), Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegán), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC).
 11. Esto incluye, por supuesto, los componentes de la situación de acción. Es decir, participantes, posiciones, acciones, control, información disponible resultados y costos y beneficios.

den ocupar o desocupar. Por ejemplo, en el caso AIS se dan dos posiciones claramente identificadas: Gobierno (o Estado) y actores económicos privados. Debido a los papeles que desempeñan los participantes en el escenario de acción, las posiciones pueden, en ocasiones, ser difíciles de diferenciar de los participantes, aunque toda situación cuenta con estas (Ostrom, 2005a).

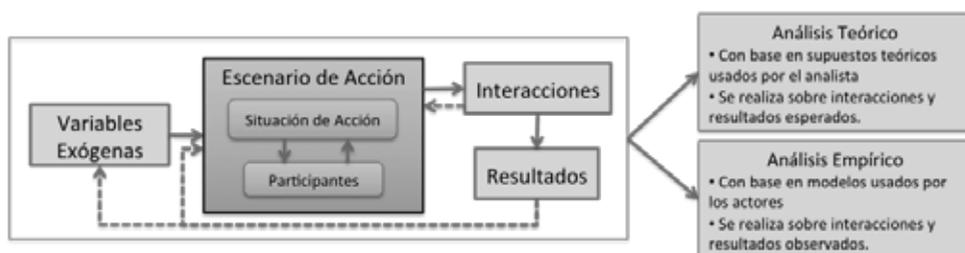
Por su parte, las acciones son "una selección de una determinación o valor [...] mediante la cual un participante aspira a afectar una variable de resultado" (p. 45). Las acciones están generalmente ligadas o asignadas a las posiciones disponibles en una situación de acción. En la Figura 2, vemos cómo se produce ese vínculo acción–resultado. En el caso AIS, las normas formales le otorgaban al Gobierno el atributo de decidir a quién debía otorgársele los beneficios del programa. Asimismo, el Gobierno tuvo la posibilidad de llevar a cabo acciones que correspondieron al marco de la política, no solamente ligadas a otorgar los beneficios, sino también a votar, decidir, vetar a los participantes iniciales (actores económicos privados) o motivar a otros participantes para que se vincularan a esta.

Entretanto, el control que los participantes poseen puede variar entre cero e infinito,

según el participante y la posición que ocupe (Ostrom, 2005a). Solo a manera de ejemplo, en el caso AIS, si el Gobierno gozó de bajos niveles de control, pudo desistir de vetar o vincular nuevos participantes y quizá abstenerse de sancionar a quienes rompiesen los acuerdos o creasen nuevas normas de uso sobre el programa. Ahora bien, si por el contrario el Gobierno no solo tuvo buenos niveles de control sobre el programa AIS, sino que, además, gozaba de legitimidad y de un criterio independiente sobre la toma de decisiones, era factible que dominara el control de los participantes y eventualmente los sancionara en sus intentos por quebrantar las normas de uso para las cuales fue diseñada la política.

Justamente por lo enunciado, la información con que cuentan los participantes sobre la situación de acción, según sus posiciones, puede ser completa o incompleta. Esto puede influir sobre el vínculo entre acciones y resultados, ya que el grado de la información que poseen aquellos participantes que tienen control sobre los demás, sus posiciones y acciones, más el control que ejercen sobre los resultados potenciales y sus costos o beneficios derivados, son fundamentales para que cada actor tome la decisión sobre cuáles acciones aplicar (Ostrom 2005a).

Figura 2
Análisis del marco IAD



Fuente: adaptación de figura en Ostrom, 2005a, p. 33).

Desde el ejemplo propuesto, el hecho de que un gremio económico tenga un mayor acceso a la información y en consecuencia la procese de acuerdo con sus intereses, le permite decidir con mayor margen de maniobra cuál debe ser su participación en las normas de uso y, a la vez, influir en la decisión de otros; es decir, favorecer una acción de poder. Dado que la importancia de la información es relevante para este estudio, su explicación se dará dentro del modelo del marco IAD más adelante.

Finalmente, Ostrom (2005a), indica que los resultados potenciales vinculados a las acciones elegidas por los participantes, tienen asignado un conjunto diverso de costos y beneficios que se traducen en premios o sanciones para los participantes. Como se observa en la Figura 2, estos incentivan o disuaden a los participantes de diferentes formas; por ejemplo, influyéndolos antes de que elijan las acciones que van a tomar, según posibles resultados de sus acciones. En el caso AIS y con base en la idea de los "costos de transacción", esto se observaría cuando los actores particulares, antes de decidir si participan en la elección correctamente, consideren los costos –no solo económicos– que les generaría no hacerlo. Por otro lado, los costos y beneficios asociados al resultado esperado, también influyen sobre las decisiones de los demás participantes, dado que una vez que se concreta un resultado se perciben los beneficios y los costos netos.

Las reglas

El marco IAD considera que el análisis de las reglas (variables exógenas) es útil para entender la manera como se generan los cambios en los escenarios de acción. Según el IAD, las reglas afectan los resultados y las interacciones gracias a su influencia en los procesos de toma de decisiones en las situaciones de acción. Estimar

los elementos anteriores, permite comprender con mayor precisión los sucesos llevados a cabo en un escenario específico y el impacto de las reglas sobre los resultados obtenidos.

En este sentido, Ostrom define las reglas como:

[...] entendimientos compartidos de los participantes sobre prescripciones forzadas que involucran qué acciones (o resultados) son requeridos, prohibidos o permitidos [...]. Son el resultado de esfuerzos implícitos o explícitos para conseguir el orden y la previsibilidad entre los humanos, al crear tipos de personas (posiciones) que posteriormente son requeridas, permitidas o prohibidas a tomar ciertos tipos de acciones en relación con resultados requeridos, permitidos o prohibidos o enfrentan la posibilidad de ser monitoreadas o sancionadas en una forma previsible (Ostrom, 2005a, p. 18).¹²

Este artículo considerará solamente el análisis hecho a las variables exógenas y las caracterizaciones del escenario de acción. A riesgo de limitar la comprensión del caso, se optó por esta decisión en vista de las limitaciones de espacio dispuestas por la publicación.

Apuesta metodológica: análisis del caso AIS mediante el marco IAD

Tras explicar los principales elementos que sustentan el marco IAD, Ostrom propone que el análisis de un determinado sistema de interacción entre actores en una determinada situación de política, se efectúe examinando con minuciosidad cada concepto presentado.

La autora indica que esto se puede llevar a cabo a partir de dos formas de análisis, como lo indica la Figura 2: a. mediante el uso de supuestos teóricos complementados con insumos sobre el caso por analizar; y b. partiendo del análisis de prácticas, arreglos (acuerdos) y transacciones usado por los actores en dicho sistema. Estos dos mecanismos se pueden aplicar de manera complementaria –como es el caso de esta

12. Traducción del autor.

investigación-, aunque mientras el primero se enfoca en el análisis de interacciones y resultados esperados, el segundo lo hace sobre los observados.¹³

El cambio político: un concepto de políticas para el desarrollo

Además de lo anterior, se indagó acerca de la noción de cambio político (*policy change*), a fin de revisar los procesos de política pública y la idea de desarrollo rural. La noción de cambio político se centra en el estudio del ciclo de las políticas públicas, por tanto su principal derrotero son los procesos de formación de la agenda pública, las teorías de la toma de decisión política, los enfoques de racionalidad y las teorías institucionales, entre varias más. Por tanto, puede argumentarse que la finalidad del estudio de las políticas públicas es comprender y explicar las múltiples dinámicas políticas y los cambios que en ellas se provocan (Roth, 2006).

Bajo este concepto, explicamos cómo los actores en una sociedad interactúan y crean permanentemente instituciones políticas para promover, realizar y valorar las políticas públicas que los afectan, además de vivir sus transformaciones. En dicho sentido, autores como Wilson (2000) y John (2003), plantean que algunas teorías sobre políticas públicas tienden a centrarse en el papel del individuo y de las instituciones, sus dinámicas de interacción y categorías de análisis, que identifican procesos relativos con la finalidad de concretar políticas públicas y producir cambios políticos en la sociedad y sus instituciones.

Los cambios políticos han alterado el papel del mercado, la empresa privada, los actores y (dentro de la concepción del territorio) la

configuración de los espacios nacionales y subnacionales (Ozlack, 2000). Según Balcázar *et al.* (2003), una explicación de casos como el de AIS, cuyo problema de política radica en que tras su concepción y formulación reaparecen las fallas y problemas de efectividad y eficiencia –muy comunes en la historia de lo rural en Colombia– y en el cual la mayor parte de los recursos invertidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural entre los años 1990 y 2001 (cerca de ocho billones de pesos) fueron utilizados en costos de transacción e ineficiencia institucional, son prueba de este contexto.

Análisis empírico: aplicación del marco IAD en el caso AIS

Para esta investigación, se consideró la hipótesis según la cual el programa AIS puede ser un elemento para explicar la apuesta por un modelo de desarrollo rural que promueve las industrias agroexportadoras, concentre capital y reduce el espectro de toma de decisiones y el acceso a recursos. También se tuvo en cuenta, cómo a través de este programa se materializaron arreglos entre agentes particulares y el Estado, que pasaron de la informalidad a la formalidad institucional, mediante mecanismos de transacción subyacentes a la formulación de la política pública. Este factor, determinante para esta investigación, buscará comprenderse a partir de la aplicación de marco IAD y clarificando las estructuras institucionales del escenario escogido.

Vale recordar que en este trabajo la conceptualización de las instituciones se relaciona con la estructura de los derechos de propiedad y la forma como las reglas de interacción entre los actores están definidas formalmente. Por

13. Aunque puede resultar impropio analizar las "interacciones" por fuera del "escenario de acción", el marco IAD sugiere tomar las interacciones como una variable independiente dada su importancia. En realidad, el diseño del gráfico solo es descriptivo, en el análisis deductivo y hermenéutico del caso, es naturalmente parte del "escenario de acción".

lo tanto, fue importante hacer un análisis institucional dentro de los aspectos descritos del programa AIS para comprender por qué esta clase de políticas funciona de la manera en que lo hace. Resultó necesario, asimismo, percibir las reglas formales e informales que siguen en su interior (las instituciones). Conocer estas reglas nos faculta definir líneas de acción colectiva racionales que explican los desenlaces frente al interés público.

El programa AIS en el contexto de lo rural en Colombia: análisis de variables exógenas

Con miras a atender la problemática rural, se observó que en la última década el Estado colombiano ha concentrado el gasto en programas de apoyo a alianzas productivas, proyectos de apoyo al desarrollo de la microempresa rural, proyectos de oportunidades rurales y programas de adjudicación de tierras y vivienda rural (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, 2011). Además, se hicieron esfuerzos como el Plan Estratégico 2008-2010 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), instituciones que tienen como misión

[...] ejecutar políticas de desarrollo rural, en coordinación con las comunidades e instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector agropecuario, forestal y pesquero, facilitando el acceso de los pobladores rurales a los factores productivos y sociales, para contribuir a mejorar su calidad de vida y al desarrollo socioeconómico del país (Incoder, 2010, p. 5).

A manera de contexto, lo anterior resultaría coherente si se tiene en cuenta que según el PNUD, la naturaleza demográfica, social y cultural del territorio en Colombia, de acuerdo con el índice de ruralidad del PNUD (2011a), indica que nuestro país es en su mayoría rural:

[...] tres cuartas partes de los municipios del país son predominantemente rurales (75,5 %); allí

vive el 31,6 % de la población y sus jurisdicciones ocupan el 94,4 % del territorio nacional. En el mismo sentido, algunos de los descriptores de la naturaleza económica del país demuestran que la pobreza rural, asociada a la variable ingreso indica que el 79,7 % de la población rural no recibe ingresos suficientes para una canasta de satisfactores mínimos [], pero más grave aún poco menos de la mitad, el 45,9 % de la población pobre rural se ubica en la categoría de indigente, esto es en pobreza extrema (Pérez y Pérez 2002, p. 40).

Una política que promueva el desarrollo del campo debe contemplar la búsqueda de ventajas competitivas, pero a través de un redimensionamiento institucional que logre una mayor integración horizontal (Machado, 2000) y el diseño de instrumentos de política pública tendientes a compensar la inequidad histórica del campo con respecto a las ciudades. Como se ha afirmado antes, el mecanismo de compensación encontrado fue el programa AIS diseñado en el marco de las negociaciones del TLC con Estados Unidos.

¿Qué sucedió entonces? ¿Por qué después de un tiempo el país condena el intento de reformar la gestión de campo y acusa a esta ley de convertirse no en un hito para el desarrollo del campo, sino en uno de corrupción sin precedentes en la historia de las políticas rurales en Colombia? Una primera respuesta –común en la política nacional– es que el proceso de formulación del programa AIS se caracterizó por ser vertical, de tipo *Top-Down* (Sabatier, 1986). Pese a que existieron escenarios de diálogo entre los agricultores y ciudadanos de zonas campesinas, fue el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) la entidad que formuló e implementó la política (Mesa, 2013). Las decisiones importantes solían tomarse entre el alto Gobierno y los principales gremios agropecuarios (*El Tiempo*, 2012) y no la base de la sociedad rural, quienes debían ser parte de los beneficiarios.

En dicho sentido, cabe recordar las palabras de Álvaro Uribe Vélez en su condición de jefe de Estado, quien en su discurso para el cierre de la negociación del con Estados Unidos, reconoció el interés del Gobierno en el programa AIS y el espíritu de la política.¹⁴

Aunque, como parte de la estrategia de negociación del TLC, el Gobierno instó al Departamento Nacional de Planeación (DNP) a identificar posibles escenarios de amenazas y oportunidades en una eventual puesta en marcha del tratado y en los cuales la recomendación más importante fue crear instrumentos de compensación no arancelarios para algunos sectores que serían gravemente afectados, paralelamente se animaba la idea de reconocer el TLC como una estrategia propicia para la competitividad y el crecimiento del campo (PNUD 2011). Finalmente, el texto de la ley y los lineamientos de la política demostraron que tras la concertación con los gremios, el programa AIS acentuó sus objetivos en la competitividad y no en la compensación (PNUD 2011).

El discurso también justificó la existencia del programa en la posibilidad de generar calidad de vida y bienestar en el campo. No obstante y como lo expone Mejía (2012), en el fondo de la política el concepto de calidad de vida fue polémico, pues a lo que le apuntaba el AIS era a incentivar la inversión de capitales en el campo no solo al aumentar la producción agrícola a través del incremento en la productividad, sino también al reducir la mano de obra rural y en el largo plazo, la densidad poblacional allí asentada, tal como sucedió en las recomendaciones hechas por la comisión Currie para

Colombia en los años sesenta (Mejía, 2012), o en las provistas por el Banco Mundial (2008).

Este escenario sugiere una primera aproximación analítica y de aquí se desprende revisar las "fallas" en el diseño de las políticas por el "sesgo anticampesino", que ha persistido en los imaginarios de las élites dirigentes, tanto públicas como privadas, que refrendan el modelo de desarrollo rural en el campo colombiano (Uribe, 2009, 2011,). Es en este contexto donde se inserta el programa AIS, en los caminos de lo rural en Colombia.

En los proyectos dirigidos al desarrollo económico del campo, la sociedad campesina es vista como innecesaria y superflua. En consecuencia, muchas de las comunidades y los municipios rurales viven situaciones de franca desintegración en un contexto irreversible de deterioro de la base material productiva: tierras erosionadas, compactadas, de bajísima productividad, parcelas sin riego, predios alejados de los caminos, comunidades sin fuentes de energía y aisladas de los mercados. ¿No es este un panorama dantesco para la productividad y la competitividad?

La "cuestión agraria", más allá de lo ocurrido con AIS, no solo como uno de los puntos centrales de histórica lucha ideológica y de clases sociales, sino como un asunto de gestión pública, ha tomado forma en la ruta crítica el desarrollo (IICA/Usaid, 2008) y las políticas públicas nacionales. Según el Instituto Interamericano para la Cooperación y la Agricultura (IICA) y de acuerdo con Gordillo (en PNUD, 2011), esa ruta crítica del desarrollo se caracterizó por no responder a las demandas ni a las necesidades de los productores rurales, que con bajas capacidades de transformación y pocos

14. La noticia publicada por el diario *El Tiempo* (2006), pero citada por PNUD (2011, p. 327), recoge lo dicho por el mandatario en las siguientes palabras: "Nosotros teníamos un dilema: o no hacer el TLC, porque no podíamos excluir arroz y la industria avícola, o hacer TLC como finalmente lo acordamos, pero con un programa para garantizarles seguridad en el ingreso a los agricultores: Agricultura, Ingreso Seguro [AIS] [...]. Habría sido lo peor para Colombia desaprovechar esta oportunidad, por eso optamos por la opción de TLC pero complementado con el AIS.

recursos padecieron los conflictos producidos por las dinámicas clientelistas, paternalistas y autoritarias. Y es que en países como Colombia, donde han florecido las normas de facto (reglas de juego impuestas por actores armados ilegales), la sociedad y la economía tienen obstáculos para encontrar un camino al desarrollo, dados los altos costos sociales y políticos (PNUD 2011).

El conjunto de "variables exógenas" descritas se pueden leer de forma amplia de acuerdo con las temáticas que frente a lo rural se han expuesto. Observando de cerca el caso AIS y la aplicación de IAD, se categorizaron dos grupos de reglas: formales (establecidas en códigos, leyes, programas) e informales (determinadas por los usos, costumbres y realidades de la aplicación de las normas). Tales reglas fueron caracterizadas junto a la descripción y análisis del escenario de acción y la situación de acción. Para efectos de este artículo, se mostrarán las caracterizaciones del escenario de acción.

Caracterizaciones del escenario de acción

El escenario de acción escogido fue el otorgamiento de recursos para riego y drenaje previstos como subsidios en el programa AIS, durante los años 2007, 2008 y 2009. En el marco del programa, los proyectos de riego constituían una de las más grandes posibilidades para aumentar y diversificar la producción agrícola del país. En palabras de Hernando Londoño (2013), subdirector de riegos del Incoder, "[...] la creación de distritos de riego permite una agricultura más intensiva tanto para la siembra

y la cosecha, además de asegurar condiciones competitividad para el campo".¹⁵

De acuerdo con Londoño, la dotación de riego y drenajes en un sistema agrícola supone la creación de grandes obras de riego y de pequeñas obras de riego. Las primeras se relacionan con el aprovechamiento de las aguas superficiales, de las que el país tiene en algunas regiones cantidades elevadas; las segundas, pensadas para invertir en el aprovechamiento de agua subterránea. De esta forma, el programa previó el acceso a estos subsidios para inversiones en el sector agropecuario, los cuales, al igual que los otros paquetes de subsidios, se justificaban en la Ley 1133 como instrumentos para desarrollar las actividades de empresarios del campo (Quintero, 2013).

Por otra parte, fue necesario comprender las funciones que desde la institucionalidad formal recaían sobre la formulación y ejecución del programa AIS. Tras la sanción de la ley, el papel protagónico lo tuvo el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), seguido del IICA-Colombia; y por último los denominados "ejecutores" del programa; es decir, los beneficiarios. Como se ha descrito, el MADR fue el responsable dentro del Gobierno de reglamentar la ley expedida previamente por el Congreso, y de ponerla en marcha según los requerimientos de competitividad del sector agropecuario nacional y la intención de proteger los ingresos de los productores que resultasen afectados por razones que derivaran de la internacionalización de la economía nacional. Debe recordarse que el Ministerio contó con unos recursos muy altos que debían ser repartidos vía subsidios y créditos a los pro-

15. Adicionalmente, la estructura del uso del suelo en Colombia tiene, según Hernández y Becerra (2013), un uso ineficiente como factor de producción, "[...] a lo cual contribuye el hecho de que solamente 900 mil hectáreas cuentan con sistemas de riego cuando el área potencialmente irrigable es de 6,3 millones". Se estima que el país cuenta con 21,5 millones de hectáreas con vocación agrícola –silvoagrícola– de las cuales solo se utilizan 4,9 millones (el 22,8 % del total) para esas finalidades, mientras que la ganadería ocupa 39,2 millones de hectáreas cuando las que tienen vocación para ese uso son solamente el 53,8 % de ellas" (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, citado en Hernández y Becerra 2013, p. 146).

ductores del campo que, en diferentes escalas y que pertenecientes a diferentes sectores, necesitasen de tales ayudas.

Por su parte, el IICA-Colombia, fue el organismo ejecutor determinado por el MADR, mediante la suscripción de los convenios 003 de 2007, 055 de 2008 y 052 de 2009. A partir de allí y a efectos de comprender el papel del IICA en AIS, esta investigación consultó el formato de acuerdos de financiamiento (AF) en el cual queda clara su participación en la ejecución de la política pública. El AF señalaba que el IICA, "[...] organismo con personería jurídica internacional, cuyos objetivos, entre otros, comprenden la formulación y ejecución de planes, programas, proyectos y actividades de apoyo para contribuir al logro de los propósitos de las políticas y programas de desarrollo agrícola de los estados miembros conforme a sus respectivos requerimientos", celebró el convenio 003 de 2007 vigente hasta el 31 de marzo de 2008,¹⁶ el cual tiene por objeto

[...] la cooperación técnica científica entre el Ministerio y el IICA mediante la unión de esfuerzos, recursos, tecnología y capacidades, para el desarrollo e implementación del programa AIS, en lo relacionado con la convocatoria para el financiamiento de sistemas de riego, evaluación de impacto, auditoría y socialización entre otras actividades (IICA, 2007, p. 1).

Adicionalmente:

[...] que en desarrollo del referido convenio el IICA-Colombia abrió la convocatoria MADR-IICA No. 001/2007 para la construcción y adecuación de sistemas de riego en el marco del programa Agro Ingreso Seguro del MADR, para lo cual se elaboraron los correspondientes términos de referencia y a través de periódicos de amplia circulación nacional y las páginas web del IICA-Colombia y del programa AIS se invitó públicamente a todos los interesados a

presentar sus proyectos antes del 31 de marzo de 2007 (p. 1).

Lo anterior permite comprender y significar el piso jurídico y la participación amplia de esta institución en el proceso de toma de decisión del programa. No es muy claro por qué el Ministerio delega su responsabilidad en una entidad internacional con capacidad técnica, qué duda cabe, pero con pocas capacidades de seguimiento, monitoreo y evaluación de la ejecución de los presupuestos, si es la entidad encargada por ley de ejecutar el programa.

Esto resulta comprensible dadas las reglas trazadas en los AF con respecto a la participación de los ejecutores (beneficiarios). En relación con la administración de los recursos, la norma señaló que:

[...] la totalidad de los recursos del acuerdo integrados por la suma aportada previamente por el ejecutor y por el aporte del IICA-Colombia, serán administrados y manejados por el ejecutor a través del fideicomiso constituido mediante la celebración de un contrato de encargo fiduciario entre el ejecutor y la sociedad fiduciaria (IICA, 2007, p. 6).

La cláusula décima insistía en que:

El ejecutor se obliga a realizar todas las acciones y actividades necesarias de acuerdo con las mejores prácticas técnicas y administrativas usuales en proyectos de esta naturaleza, para la cabal ejecución del proyecto, de acuerdo con los estudios, diseños, plazos, cronograma y especificaciones previstas (IICA 2007, p. 6).

Además de las descritas, otras cláusulas de los AF limitaban las responsabilidades de ejecución del programa a los ejecutores, sin que el principal responsable de la política, a saber, el MADR, tuviese alguna participación en ello. El IICA, por su parte, cumplió legalmente su com-

16. Los modelos de acuerdo de financiamiento revisados, además del 2007, fueron 2008 y 2009. En estos están radicados los convenios 055 de 2008, vigente hasta el 31 de diciembre de 2009 y 052 de 2009, vigente hasta el 31 de diciembre de 2010. En los modelos de acuerdo de financiamiento del 2008, se incluyó como sujeto de implementación del mismo al Incoder, cosa que no sucedió en los otros.

petencia de intermediario entre el Ministerio y los ejecutores y se atribuyó el control de los recursos y su distribución. ¿Hubo competencias reales de los dos participantes en el control y ejecución de la política? ¿Por qué se excluye de la ejecución a los organismos adscritos al Ministerio que como el Incoder, ICA o Finagro, cuya capacidad técnica les hubiese permitido generar un acompañamiento distinto a la ejecución de los recursos del programa?

En otra orilla de análisis, el escenario de acción y el conjunto de variables exógenas permitieron contrastar los cuatro rasgos característicos del desarrollo rural en Colombia, relacionados en el marco conceptual propuesto para la investigación. Estos son: 1. que el modelo es excluyente; 2. que se concentra la propiedad rural y se crean las condiciones para el surgimiento de conflictos; 3. que es poco democrático y, 4. que no afianza la institucionalidad rural. De cada uno se pudieron evidenciar escenarios particulares, algunos algo alejados –paradójicamente– de la argumentación del PNUD (2011).

El primer elemento, a saber, la exclusión generada por la lucha histórica por los recursos del campo –especialmente la tierra–, se ajustó fielmente a esta investigación. No obstante, resultó interesante considerar la exclusión alrededor de las posibilidades reales de acceso a los recursos que tuvieron los pobladores del campo, quienes no estaban afiliados a un gremio agropecuario o no podían acceder a la información necesaria para concursar por los subsidios. Las evidencias encontradas demostraron que la forma de acceder a tales recursos era mediante el conocimiento de la información disponible y la asesoría técnica

que prestasen los gremios agropecuarios a sus afiliados.¹⁷

El segundo elemento considerado (el modelo concentra la propiedad rural y crea las condiciones para el surgimiento de conflictos), queda en evidencia no solo por las consecuencias del caso AIS, sino también porque ha representado de forma real el talante del desarrollo del campo colombiano. Aunque no fue objeto de esta investigación revisar tales hechos y cotejarlos con un análisis empírico, las reflexiones sobre el caso demostraron que el hecho de pensar una institucionalidad para el desarrollo del campo con las características tradicionales del modelo agrario del país, sería una razón de peso para perpetuar el modelo de concentración de la propiedad y por ende, de conflictos y violencia. Podría pensarse que para la época del AIS hubiese sido necesaria la creación de una política paralela de mejor distribución de tierras o incluso, como afirman Mesa (2013) y Londoño (2013), una separación institucional entre el desarrollo agrícola y el desarrollo rural.¹⁸

El tercer elemento (el modelo es poco democrático), tiene fuerte relación con el primero, pues así como las posibilidades de acceso a los recursos son limitadas, también lo es el acceso restringido –y por demás sectorizado– a los espacios de toma de decisión. Aunque las reglas formales del programa muestran que el Estado colombiano actuó con base en el interés público, los resultados de la implementación del programa en el 2009 demostraron que este se convirtió en la plataforma personal de algunos que, como Andrés Felipe Arias, se arrogaron el AIS como un programa suyo para obtener eventuales beneficios políticos

17. En las entrevistas a los representantes de cada gremio, se confirmó que los departamentos de asesoría técnica estaban dispuestos en todo momento a asesorar a sus miembros con paquetes de ayuda técnica y política.

18. Esta reflexión resulta muy sugestiva en el contexto de la presentación de resultados, pues aunque no surja de una evidencia empírica concreta de la investigación, sí formó parte del proceso de diálogo con los entrevistados.

(Londoño, 2013). Esto resultó ser un craso error de "[...] cálculo político pues, entre otras cosas, ese afán de protagonismo del exministro condujo a que no se les pudiese delegar a las entidades adscritas al Ministerio la implementación efectiva del programa" (Londoño, 2013).

Con respecto al ineludible asunto de las tierras, que por obvias razones se cruza con la discusión en cuestión, Londoño (2013) llega a un lugar común de la actual institucionalidad rural en Colombia, y es que "[...] se necesita de grandes capitales para explotar las tierras". A juicio de Londoño, la democracia en el campo solo puede darse si existen "[...] modelos de economía participativas donde no se excluya a los pequeños, pero se permita al empresariado capitalista el establecimiento de opciones gana-gana con los pequeños productores y se garantice la viabilidad empresarial en el sector rural".

Con esta última razón, damos lugar al cuarto elemento. Si bien la política puede tener propósitos reales de beneficio para el bien común, el proceso de elaboración no estuvo exento de cruzar complejas variables e interacciones que entraron en juego cuando se debatió. En otras palabras, este caso demostró que aunque se intente producir cambios políticos que valgan la pena, no necesariamente toda la reforma política es normativa e institucionalmente factible.

En Colombia no se ha consolidado una institucionalidad rural porque sus bases permanecen estancadas bajo un proceso de deterioro y debilidad, sin atender los múltiples requerimientos que el desarrollo rural demanda. Dado que este trabajo pretende hacer un análisis institucional, el estudio de resultados enfatizará en esto.

En síntesis, los vacíos institucionales encontrados permiten una conclusión previa al cierre de esta investigación: como también lo corro-

bora el PNUD, en el sector rural colombiano existe más mercado que Estado (PNUD, 2011). Aunque las normas demuestren lo contrario, sobre el control en las organizaciones existen profundas hendiduras, las cuales son aprovechadas por quienes usufructuaron los recursos públicos sin mayores contraprestaciones, en términos de resultados en productividad y producción. Por tanto, los resultados de esta investigación llevan a resaltar la urgente necesidad de una institucionalidad con mejores instrumentos, más focalizados y más eficaces, que permitan una mejor implementación de los programas de subsidios y compensaciones, así como la creación de reglas de juego que eviten la concentración de los recursos en pocos sectores y posibiliten la inclusión universal de todos los pobladores del campo.

Conclusiones

Tras examinar las variables exógenas y las caracterizaciones del escenario de acción escogido con base en el marco IAD, y luego de revisar lo ocurrido en el caso AIS durante los años 2007, 2008 y 2009, tiempo en el cual se inicia el proceso de implementación de la Ley 1133 de 2007, quedan varias e interesantes lecciones en esta investigación, algunas de las cuales se mencionarán a manera de conclusión en este artículo y se presentarán de acuerdo con los resultados del análisis institucional efectuado a partir de la aplicación del marco IAD.

Desde la perspectiva de Ostrom y el IAD, el estudio del programa AIS demuestra que los tipos de reglas configuradas en torno a esta política pública determinaron de manera categórica los mecanismos de coordinación y apropiación de los recursos por parte del Estado y actores particulares, respectivamente. Así como Ostrom destaca la necesidad de entender la creación, la adaptación, el diseño y los efectos de los arreglos institucionales (formales e informales) para entender una gran diversidad de reglas

que se dan en un contexto de toma de decisión pública, este trabajo de investigación encontró que las reglas formales en el programa AIS y en los documentos que formalizan dichas reglas (como los AF), son un prueba de que la formalidad institucional no determina el éxito de la política; por el contrario, da vía a una informalización de tales acuerdos. Es decir, los adecua para ser corruptibles o modificados al amañeo de intereses particulares.

La participación de los actores estatales encargados del desarrollo rural o de actores particulares interesados y comprometidos con el sector agropecuario, no garantiza necesariamente una gestión integrada del recurso. Resulta necesario, fortalecer la institucionalidad rural y poner las reglas formales en acción para lograr eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos.

El análisis empírico mostró que las reglas formales estipularon los roles formalizados que desempeñan los distintos actores en el programa AIS y en el ámbito de la política rural del momento. En el papel, los usuarios y sus representantes en el programa AIS están capacitados para tomar decisiones. Hay una distribución definida de las capacidades decisorias y ejecutorias entre tales escalas y la ley establece escenarios de toma de decisión públicos. En la realidad, el estudio de las reglas informales –implícitas algunas y explícitas otras– muestra un programa AIS vulnerable a la confrontación de posiciones de poder, con vetos decisorios (incluso cuando el Estado puede vetar la decisión de alguno de los participantes) y una asignación de responsabilidades difusas (Tsebelis, 2006).

A pesar de que los cambios políticos –como los dados en el marco del AIS– han pretendido dar un nuevo giro al desarrollo rural, la institucionalidad agropecuaria sigue centralizada, sectorizada, con pocos espacios de participación social y limitaciones para insertar algunos

criterios de desarrollo rural a las realidades sociales, económicas y productivas de la agricultura nacional. Resulta preciso entender que los problemas de la agricultura son fruto de la interacción de numerosos actores, de acciones de políticas y de la capacidad para implementar tales acciones. Esto es, por ejemplo, el tortuoso debate de clases, estratos e idiosincrasias en el territorio. Sin el reconocimiento de ello, será muy difícil concebir un desarrollo rural que procure el bienestar colectivo de la población del campo.

El programa AIS develó grandes problemas de focalización y de ingeniería institucional reflejados en la ineficiencia y diseño de las normas. Por un lado, los instrumentos de política no dieron cuenta de un diseño idóneo en lo referente a los ejecutores y sus responsabilidades concretas en el acompañamiento y monitoreo de resultados potenciales de implementación, lo cual, inicialmente, no permitió hacer un seguimiento detallado de los impactos y adelantando los resultados de la política, que al final darían al traste con la iniciativa.

Bibliografía

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. (2012). *¿Por qué los países fracasan?* Deusto, Bogotá.

BALCÁZAR, Á.; OROZCO, M. y, SAMACÁ, H. (2003). *Fuentes y fundamentos de la competitividad agrorural en Colombia*. Informe de consultoría para el Banco Mundial, versión mayo.

Banco Mundial. (2008). *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el Desarrollo*. Nueva York, Banco Mundial – Mayol.

Congreso de la República de Colombia –CRC–. (2007). Ley 1173.

El Tiempo (2006). Texto del discurso presidencial del cierre de la negociación del TLC. Bogotá.

- GONZÁLEZ, M.; PALERMO, V. (1987). "La política local". En: Jelin, Elizabeth (comp.). *Movimientos sociales y democracias emergentes*. Buenos Aires: CEAL.
- Instituto Interamericano para la Cooperación y la Agricultura (IICA); Agencia de Cooperación de los Estados Unidos (Usaid). (2008). *La contribución del IICA al desarrollo de la agricultura y las comunidades rurales*. Informe anual, Lima, Perú-IICA.
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). (2012). *Misión y visión*. Recuperado de <http://www.incoder.gov.co/>
- HERNÁNDEZ, A.; BECERRA, A. (2013). "Capital básico para la agricultura colombiana". En: PERFETTI y otros. *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*. Bogotá, Fedesarrollo.
- JOHN, P. (2003). "Is there a life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change?" In: *Policy journal studies*, 31(4), pp. 481-678.
- LONDOÑO, H. (2013). Subdirector de riegos del Incoder. Entrevistado por Benedetti, A. Bogotá.
- MACHADO, A. (2000). *El papel de las organizaciones en el desarrollo rural*. Recuperado de: <http://www.rimisp.org/boletines/bol42/doc9.zip>
- MARTÍNEZ, V.; GUEDES-ALCOFORADO, I. (2012). *Neoinstitucionalismo aplicado a los commons: de la tragedia de Hardin, a la visión institucionalista de Ostrom*. En <http://www.ucm.es/info/ec/jec12/archivos/A7ECONOMIA%20ECOLOGICA%20Y%20MEDIO%20AMBIENTE/ORAL/MARTINEZ-GUEDEZ/MARTINEZ-GUEDEZ.pdf>
- MEJÍA, J. (2012). *Agro Ingreso Seguro in a public policy analysis perspective*. Recuperado de <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/39998/>
- MESA, J. (2013). Presidente Fedepalma. Entrevistado por Benedetti, A. Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (2010) Plan estratégico 2008-2010. Actualizado. Recuperado de http://www.incoder.gov.co/file/pEstrategico2008_2010.pdf
- NORTH, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- OSTROM, E. (1991). *A framework for institutional analysis. Working paper. Workshop in political theory and policy analysis*. Bloomington IN.
- _____. (1999) *Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework theories of the policy process*. 2nd Edition ed. Boulder, Colo.: Westview Press.
- _____. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México, Fondo de Cultura Económica.
- _____. (2005). *Understanding institutional diversity*. New Jersey, Princeton and Oxford.
- _____. (2005a). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____. (2005b). "Towards a behavioural theory linking trust, reciprocity and reputation". En: OSTROM, E. y WALKER, J. (eds.). *Trust and Reciprocity*. Manhattan, NY: Russell Sage Foundation.
- OSTROM, E. (2007) *Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework theories of the policy process*. Colo.: Westview Press.
- Ostrom, E.; Gardner, R. y Walker, J. (1994). *Rules, Games and Common-Pool Resources*. Chicago, University of Michigan.

- PÉREZ, E.; PÉREZ, M. (2002) *El sector rural en Colombia y su crisis actual*. Recuperado de <http://www.google.com.co/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CCQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fredalyc.uaemex.mx%2Fsrc%2Finicio%2FForazarDescargaArchivo.jsp%3FcvRev%3D117%26cvArt%3D11704803%26nombre%3DEI%2520sector%2520rural%2520en%2520Colombia%2520y%2520su%2520crisis%2520actual&ei=SHRzT-aJIbrgQf2-bA5&usq=AFQjCNHeOsEOeZ3V-Kr80XWajLkKyQ9Jw>
- PIATTONI, S. (2001). "Clientelism in Historical and Comparative Perspective". In: SIMONA Piattoni (ed.). *Clientelism, interests, and democratic representation*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.1-30.
- PNUD. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá, INDH PNUD, septiembre.
- PNUD. (2011a). *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá, INDH PNUD, septiembre. Resumen ejecutivo.
- QUINTERO, L. (2013). Director del Programa DRE, Ministerio de Agricultura. Entrevistado por Benedetti, A. Bogotá.
- ROTH, A. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- SABATIER, P. (1986). "Top-Down and bottom-Up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis". In: *Journal of public policy*, 6.
- TSEBELIS, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México, FCE.
- SÁNCHEZ-CUENCA, I. (2004). *Teoría de juegos*. Colección Cuadernos Metodológicos, núm. 34. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas CIS.
- URIBE, M. (2009). "El veto de las élites rurales a la distribución de la tierra en Colombia". En: *Revista de Economía Institucional*, Vol. II, N. 21.
- _____. (2011). *La nación vetada: Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Investigación en Ciencias Sociales, con especialización en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México, D.F.
- VALDIVIESO, S. (2001) "North y el cambio histórico: luces y sombras de la nueva historia institucional". En: *Revista de Economía Institucional*.
- WILSON, C. (2000). "Policy regimes and policy change". In: *Journal of public policy*, No. 20.